

Досвід взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування у Чеській Республіці та перспективи його застосування в Україні

Святокум Ігор Олегович,
науковий співробітник науково-дослідної лабораторії
з проблем протидії злочинності

Анотація: У статті досліджується досвід взаємодії поліції Чеської Республіки з органами місцевого самоврядування та можливість його застосування в Україні. Особлива увага приділена механізму координаційних угод між органами поліції та органами місцевого самоврядування та його ролі у спільному забезпеченні правопорядку на місцевому рівні. За результатами дослідження запропоновано шляхи застосування чеського досвіду в Україні в рамках реалізації положень Закону України «Про Національну поліцію» в частині забезпечення взаємодії поліції з територіальними громадами.

Ключові слова: поліція, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, координаційна угода, муніципальна поліція.

Аннотация: В статье исследуется опыт взаимодействия полиции Чешской Республики с органами местного самоуправления и возможность его применения в Украине. Особое внимание уделено механизму координационных соглашений между органами полиции и органами местного самоуправления и его роли в совместном обеспечении правопорядка на местном уровне. По результатам исследования предложены пути применения чешского опыта в рамках реализации положений Закона Украины «О Национальной полиции» в части обеспечения взаимодействия полиции с территориальными общинами.

Ключевые слова: полиция, органы местного самоуправления, территориальные общины, координационное соглашение, муниципальная полиция.

Summary: The article deals with the experience of cooperation between the police of Czech Republic and municipal self-government together with the possibility of its implementation in Ukraine. Particular attention is paid to the mechanism of the agreements on coordination between police and municipal bodies and their part in insurance of law and order on the local level. Based on the results, ways of implementation of the Czech experience in Ukraine are proposed under the framework of implementation of the provisions of Law on National Police in its part on cooperation between police and communities.

Keywords: police, municipal self-government, communities, agreement on coordination, municipal police.

Масштабні реформи державного управління, що здійснюються в Україні, потребують широкого та детального дослідження зарубіжного досвіду та кращих закордонних практик. Це у повній мірі стосується і досвіду взаємодії між органами поліції та органами місцевого самоврядування. Актуальність даного питання обумовлюється двома паралельними реформами, що наразі проводяться у нашій державі: реформою правоохоронної системи та реформою системи місцевого самоврядування, направленою на суттєве розширення прав територіальних громад. Зокрема, цікавим для дослідження є досвід центральноєвропейських держав (у тому числі, Чехії), які самі відносно нещодавно пережили подібні реформи, перебуваючи на початок 90-х років у достатньо схожих на українські умовах.

Вивченню досвіду Чеської Республіки у сфері поліцейської діяльності присвятили свої дослідження низка вітчизняних науковців, зокрема, О.Ю. Шостко [3], О.С. Проневич [2], О.Ю. Прокопенко [1] та інші. Разом з цим, питання вивчення досвіду взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування у Чеській Республіці комплексно не розглядалось.

Метою статті є дослідження досвіду Чеської Республіки у сфері взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування та визначення можливості його використання в Україні.

Чеське законодавство передбачає достатньо широкі повноваження громади у сфері забезпечення громадського порядку. Так, його охорона прямо закріплена як власне повноваження громади ч. 2 пар. 35 Закону про громади [4]. З метою реалізації громадами завдань у сфері забезпечення правопорядку, у Чехії функціонує інститут поліції громади (міста) (муніципальної поліції), що створюється відповідним органом місцевого самоврядування та підпорядковується йому. Основним завданням муніципальної поліції є забезпечення місцевого громадського порядку в рамках повноважень відповідної громади. Зокрема, до її повноважень належить:

- сприяння охороні безпеки осіб та власності;
- нагляд за додержанням правил громадянського співіснування;
- нагляд за додержанням встановлених органами місцевого самоврядування правил поведінки;
- участь у нагляді за додержанням правил дорожнього руху;
- участь у нагляді за додержанням громадського порядку у межах своїх повноважень;
- участь у попередженні злочинів у громаді;
- нагляд за додержанням чистоти у громадських місцях громади;
- розкриття проступків, розгляд яких покладено на органи місцевого самоврядування [5].

Незважаючи на те, що поліція громади підпорядковується відповідному органу місцевого самоврядування, Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки наділене рядом повноважень стосовно даного органу. Зокрема, МВС:

- 1) перевіряє професійну придатність стражників (службовців муніципальної поліції);
- 2) видає посвідчення стражників та позбавляє їх;
- 3) веде інформаційні системи, необхідні для виконання встановлених законом завдань, що стосуються проходження тестування стражниками, отримання ними сертифікатів та діяльності поліції громади [5].

Окрім цього, МВС здійснює нагляд за:

- 1) професійною придатністю стражників до виконання покладених на нього повноважень;
- 2) додержанням встановлених уніфікованих елементів обмундирування стражників і маркування автомобілів та інших транспортних засобів поліції громади [5].

Закон «Про поліцію» 2008 року, яким передбачене розширення співпраці між поліцією та громадами у сфері протидії злочинності. Так, він містить окремий параграф, присвячений співпраці з громадами, основним механізмом реалізації якого є координаційні угоди, що укладаються між територіальними підрозділами поліції та відповідними громадами. Законодавство не встановлює, яким саме має бути зміст подібної угоди, залишаючи його на розсуд поліції та відповідної громади, однак передбачає, що вона може стосуватися, зокрема:

- 1) форм та методів постійної координації громади та відділу поліції у забезпеченні громадського порядку в громаді;
- 2) задач громади та відділу поліції у сфері протидії протиправним діям, що порушують громадський порядок у громаді;
- 3) задач громади та відділу поліції при порушенні громадського порядку в громаді;
- 4) розподілу завдань громади та відділу поліції щодо виконання задач, передбачених пп. 2 і 3;
- 5) форм та методів оцінки виконання завдань, передбачених пп. 2 і 3 та відшкодування завданої шкоди;
- 6) строку, на який укладається угода;
- 7) фінансового забезпечення спільної діяльності [6].

В якості прикладу наведемо координаційну угоду, укладену 3 березня 2009 року у місті Домажліце, яка у багатьох аспектах вона вважається модельною для чеських міст.

Угода визначає наступні сфери дії, на які поширюється її дія:

- охорона громадського порядку;

- протидія протиправним діям та суспільно шкідливим явищам;
- охорона безпеки та майна осіб;
- освітні заходи (лекції, екскурсії);
- удосконалення зв'язків між громадянами та сторонами угоди;
- попередження протиправних діянь у сфері дорожнього руху.

Угода передбачає створення спільних піших та автомобільних патрулів поліції та муніципальної поліції у найбільш проблемних частинах міста, причому такі частини визначаються на спільних зборах представників поліції та органу міського самоврядування. Угодою запроваджується практика координаційних нарад, в яких беруть участь староста міста, уповноважений міської ради, представники місцевих підрозділів поліції, метою яких є вирішення питань, пов'язаних зі станом безпеки у місті, прийняття стратегічних рішень у сфері безпеки, превенції злочинності та проблем дорожнього руху. Визначається, що подібні наради мають збиратись не рідше одного разу на півроку. Встановлюється поділ міста на 7 ділянок, у кожній з яких створюється робоча група, яка складається з уповноважених представників поліції, муніципальної поліції та міської ради. Угодою підкреслюється, що поліцейський, відповідальний за конкретну ділянку, має діяти на ній у рамках філософії community policing, а також виконувати завдання, що впливають з координаційної угоди, а саме:

- підвищувати рівень співпраці з громадянами, інституціями та організаціями, що знаходяться на ділянці;
- поглиблювати власні знання про ділянку;
- власною ініціативною поведінкою протидіяти протиправним діям;
- активно вирішувати проблеми безпеки;
- активно співпрацювати з рештою членів робочої групи та спільно з ними вирішувати ситуацію з безпекою на ділянці;
- інформувати своє керівництво про ситуацію з безпекою на закріпленій ділянці;

- своїми професійними діями доводити, що поліція служить громадськості і, таким чином, підвищувати її престиж [7].

На стражників місцевої поліції на ділянці покладаються наступні задачі:

- підвищувати рівень співпраці з громадянами, інституціями та організаціями, що знаходяться на ділянці;
- поглиблювати власні знання про ділянку;
- власною ініціативною поведінкою протидіяти протиправним діям, особливо, тим, що порушують правила, встановлені міською радою;
- активно вирішувати проблеми безпеки;
- активно співпрацювати з рештою членів робочої групи та спільно з ними вирішувати ситуацію з безпекою на ділянці;
- інформувати своє керівництво про ситуацію з безпекою на закріпленій ділянці;
- своїми професійними діями доводити, що місцева поліція служить громадськості і, таким чином, підвищувати її престиж у місті.

Представник міської ради має виконувати наступні завдання:

- здійснювати комунікацію з громадянами у визначеній ділянці у галузі безпеки з метою постійного підвищення відчуття захищеності у громадян та громадськості;
- співпрацювати з відповідальними поліцейським та стражником у сфері протидії протиправним діям та вирішення проблем безпеки;
- захищати інтереси громадян у сфері безпеки на засіданнях міської ради.

Іншими словами, угодою визначається достатньо комплексна система взаємодії між поліцією та органами місцевого самоврядування. Слід також звернути увагу на суттєве значення муніципальної поліції в механізмі функціонування угоди, яка, незважаючи на підпорядкованість органу місцевому самоврядування, для цілей угоди фактично визначається однією зі сторін її реалізації.

Слід наголосити й на проблемах, пов'язаних з реалізацією координаційних угод. Так, дослідження, проведене у 2011 році для

Міністерства внутрішніх справ Чеської Республіки, вказує, що основною проблемою, на якій наголошували представники органів місцевого самоврядування у зв'язку з реалізацією положень координаційних угод, була нечітка визначеність механізму реалізації та часто суто декларативний характер. В цілому, представники громад розглядали координаційні угоди критично (як надлишковий інститут, враховуючи, що необхідність співпраці між громадою та територіальними органами поліції і так законодавчо закріплено) або з обережністю (мова йде лише про формальну декларацію намірів), а ефективність угод, з точки зору значної частини громад, знижується формалізмом в їх виконанні. Частина громад вказали, що не планують укладення координаційних угод, вважаючи їх надлишковими з огляду на існуючий високий рівень співпраці з поліцією. Ті ж громади, які негативно оцінили свій рівень співпраці з поліцією, розглядали їх лише як частково діючий механізм [8]. Відповідно, рекомендувалося при укладенні координаційних угод більшу увагу звертати на конкретизацію цілей та завдань, механізми забезпечення обов'язковості їх виконання. Окрім цього, була висунута пропозиція щодо щорічного дослідження стану виконання таких угод та їх перегляду з огляду на успішність досягнення цілей та завдань, визначених ними. Разом з цим, незважаючи на наведені застереження, на початок 2015 року координаційні угоди були укладені приблизно у чверті громад Чехії, і, в цілому, виконують покладені на них завдання.

Що стосується можливості адаптації чеського досвіду в українських умовах, використання механізму координаційних угод видається корисним із декількох причин. У першу чергу це пов'язано із реалізацією положень ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якої діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Окрім цього, ст. 89 Закону прямо передбачає, що поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення

потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. При цьому, слід звернути увагу на тому, що, на відміну від чеського законодавства, Законом України «Про Національну поліцію» передбачено ряд механізмів, які могли б забезпечити контроль за виконанням положень координаційних угод органами поліції. До них належать, зокрема, звіт про поліцейську діяльність, в якому керівники територіальних органів поліції інформують громадськість про результати своєї діяльності за поточний рік, а також можливість прийняття резолюції недовіри керівникам поліції. При використанні чеського досвіду координаційних угод слід також звертати увагу на необхідність більш детального визначення механізмів взаємодії, беручи до уваги проблеми, що виникли у Чехії при реалізації положень даних документів.

Слід наголосити на доцільності використання механізму координаційних угод і в разі створення муніципальної поліції (варті), що передбачено Коаліційною угодою в рамках реформування правоохоронної системи. У цьому випадку координаційні угоди, з одного боку, мають забезпечити розмежування сфер відповідальності поліції та муніципальної варті, а з іншого – визначити сфери та механізми їх взаємодії щодо забезпечення правопорядку на місцевому рівні.

Список використаних джерел

1. Прокопенко О. Ю. Зарубіжний досвід організації та діяльності регіональних підрозділів поліції як суб'єкта забезпечення правопорядку та можливості його використання в Україні //Вісник Чернівецького факультету Національного університету. – 2015. – №. 4. – С. 154-166.
2. Проневич О. С. Принципи діяльності поліції (міліції) в поліцейському праві сучасних зарубіжних держав //Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – №. 2. – С. 191-205.
3. Шостко О. Ю. Основні напрями діяльності органів кримінальної юстиції окремих держав Східної Європи //Питання боротьби зі злочинністю. – 2013. – №. 25. – С. 45-56.
4. Zákon ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), 128/2000 Sb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://portal.gov.cz/app/zakony/download?idBiblio=49296&nr=128~2F2000~20Sb.&ft=pdf>

5. Zákon České národní rady ze dne 6. prosince 1991 o obecní policii, 553/1991 Sb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.gov.cz/app/zakony/download?idBiblio=39601&nr=553~2F1991~20Sb.&ft=pdf>
6. Zákon ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky, 273/2008 Sb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=67272&nr=273~2F2008&rpp=15#local-content>
7. Koordinační dohoda o vzájemné spolupráci za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mp.domazlice.info/user_data/zpravodajstvi/obrazky/File/koordinacni_dohoda.pdf
8. Koordinační dohody mezi Policií České republiky a obcemi a jejich potenciál / Lukáš Harazin, Oldřich Krulík, Jaroslava Nováková // Bezpečnostní Sbory. – № 5. – 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: . http://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/5-2011/2011_bezpecnostni-sbory_metropolitni-policie_podklad.pdf